Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/6132

18. 12. 89

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (13. Ausschuß)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
— Drucksache 11/5246 —

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Werbung für Tabakerzeugnisse durch Presse und Plakate — KOM(89) 163 endg. — SYN 194
»Rats-Dok. Nr. 5684/89«

A. Problem

Die Werbung für Tabakerzeugnisse durch Presse und Plakate ist in den Mitgliedstaaten der EG unterschiedlich geregelt. Italien und Portugal untersagen jegliche Werbung, andere Länder verbieten sie in Jugendzeitschriften. Ferner bestehen Werbebeschränkungen unterschiedlichster Art so auch in der Bundesrepublik Deutschland. Teilweise sind gesundheitliche Warnhinweise vorgeschrieben.

B. Lösung

Ablehnung des Vorschlags, weil für eine solche Richtlinie kein Anlaß besteht und durch sie in grundrechtlich geschützte Positionen der Tabakwarenhersteller und der Werbewirtschaft eingegriffen würde.

Mehrheitsentscheidung im Ausschuß

C. Alternativen

Die EG-Kommission schlägt eine Richtlinie vor, die zum Abbau aller Handelshemmnisse die einzelstaatlichen Regelungen über die Werbung für Tabakerzeugnisse durch Presse und Plakate teilharmonisiert. Ausgerichtet an den irischen Regelungen muß die Werbung mit Warnhinweisen verbunden sein, die einen erheblichen Teil der Werbefläche ausmachen. Die Werbung in Jugendzeitschriften soll verboten werden.

D. Kosten

keine

Beschlußempfehlung

Der Deutsche Bundestag wolle beschließen:

I. Die Bundesregierung wird ersucht, bei den Verhandlungen in Brüssel den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Werbung für Tabakerzeugnisse durch Presse und Plakate — Drucksache 11/5246 — aus den nachstehenden Gründen abzulehnen.

II. Nach Auffassung des Bundestages ist der Erlaß der vorgeschlagenen Richtlinie jedenfalls derzeit nicht erforderlich, weil es offenbar bisher nur in einem einzigen Mitgliedstaat der Gemeinschaft zu Behinderungen des freien grenzüberschreitenden Vertriebs von Presseerzeugnissen wegen der unterschiedlichen nationalen Vorschriften über die Werbung für Tabakwaren gekommen ist und weil überhaupt keine Erkenntnisse darüber vorliegen, daß ein etwaiger grenzüberschreitender Verkehr mit Plakaten Behinderungen erfahren haben könnte.

Die Kommission sollte aufgefordert werden, Behinderungen des freien Verkehrs mit Presseerzeugnissen zunächst durch die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens wegen Verletzung des Artikels 30 EWGV zu begegnen. Erst dann, wenn durch ein entsprechendes Urteil des Europäischen Gerichtshofs festgestellt werden sollte, daß solche Behinderungen im Hinblick auf den mit Werbebeschränkungen verfolgten Zweck vorbeugenden Gesundheitsschutzes nach Artikel 36 EWGV gemeinschaftsrechtlich zulässig sind, kann Veranlassung bestehen, den Vorschlag einer gemeinschaftsrechtlichen Harmonisierung der unterschiedlichen nationalen Werbevorschriften weiterzuverfolgen.

Dabei müßte in jedem Fall gewährleistet sein, daß die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften nicht zu neuen oder zur Beibehaltung bereits bestehender Behinderungen des grenzüberschreitenden Vertriebs von Presseerzeugnissen führen. Insoweit bestehen gegen Artikel 5 Abs. 2 des Richtlinienvorschlags Bedenken, sofern diese Bestimmung es den Mitgliedstaaten erlauben sollte, weitergehende nationale Vorschriften beizubehalten oder zu treffen und auf dieser Grundlage die Einfuhr von Presseerzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten zu beschränken.

III. Zum Inhalt des Richtlinienvorschlags weist der Bundestag im übrigen vorsorglich auf folgendes hin:

Es wird nicht in Frage gestellt, daß die Volksgesundheit ein besonders wichtiges Gemeinschaftsgut darstellt, das unter Umständen auch erhebliche Grundrechtsbeschränkungen rechtfertigen kann. Nach Auffassung des Bundestages geben

die im Richtlinienvorschlag vorgesehenen einzelnen Werbebeschränkungen, jedenfalls aber die mit der Gesamtheit dieser Regelungen verbundenen Eingriffe in grundrechtlich geschützte Positionen der Betroffenen (insbesondere der Tabakwarenhersteller und der Werbewirtschaft) Veranlassung zu einer kritischen Prüfung anhand der vom Bundesverfassungsgericht zur Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit von Grundrechtseingriffen entwickelten Kriterien der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit. Zweifel bestehen unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit insbesondere im Hinblick auf den Inhalt der obligatorischen Warnhinweise. Auch erscheint es bei einer Gesamtabwägung der Art und Schwere der Eingriffe mit dem Grad der Gefährdung der in Frage stehenden Gemeinschaftsinteressen fraglich, ob die durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gezogenen Grenzen noch gewahrt sind.

Der Bundestag erinnert an die von ihm stets vertretene Auffassung, daß gemeinschaftsrechtlichen Regelungen, die zu nach dem Grundgesetz nicht zulässigen Grundrechtseingriffen führen, aus zwingenden verfassungspolitischen Gründen seitens der Bundesrepublik Deutschland nicht zugestimmt werden sollte, um eine Kollision zwischen Gemeinschaftsrecht und innerstaatlichem Verfassungsrecht zu vermeiden.

IV. Unabhängig vom Ergebnis der abschließenden verfassungsrechtlichen Beurteilung wird die Bundesregierung aufgefordert, auf folgende Änderungen des Richtlinienvorschlags hinzuwirken:

1. Die in Artikel 2 Abs. 3 vorgesehene Möglichkeit, die vorgeschriebenen Warnhinweise mit dem Namen der Behörde zu versehen, die die Warnung ausspricht, muß auch für die spezifischen Warnungen eingeräumt werden, mit denen gemäß Artikel 2 Abs. 1 die Werbung für Zigaretten zu versehen ist. Sachgerechte Gründe, die insoweit eine unterschiedliche Behandlung von Tabakerzeugnissen rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich.

2. Artikel 3 Abs. 2 muß eine Fassung erhalten, die zumindest klarstellt, daß die Verwendung von Warenzeichen oder anderen Tabakerzeugnisse kennzeichnenden Symbolen für völlig andere Waren als Tabakerzeugnisse nicht verboten ist. Für ein Verbot eines solchen Markentransfers wären die mit dem Richtlinienvorschlag verfolgten gesundheitspolitischen Gründe nicht tragfähig.

3. Die in Artikel 5 Abs. 2 für die Mitgliedstaaten vorgesehene Möglichkeit, weitergehende nationale Vorschriften beizubehalten oder zu erlassen, muß auf die im jeweiligen Inland hergestellten Presseerzeugnisse beschränkt werden und darf von den Mitgliedstaaten nicht zum Anlaß genommen werden, den grenzüberschreitenden freien Verkehr von Presseerzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten zu beschränken, die dort rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sind.

V. Die Bundesregierung wird ferner aufgefordert, bei Erfolglosigkeit ihrer Bemühungen in Brüssel zu prüfen, ob ein Vertragsverletzungsverfahren betrieben werden kann.

Bonn, den 6. Dezember 1989

Der Ausschuß für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit

Frau Wilms-Kegel	**Frau Adler**
Vorsitzende	Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Frau Adler

Der Richtlinienvorschlag der EG-Kommission — Drucksache 11/5246 — wurde von der Präsidentin mit der EG-Sammelliste vom 2. Juni 1989 — Drucksache 11/4680, Nr. 2.12 — an den Ausschuß für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit federführend und an den Ausschuß für Wirtschaft zur Mitberatung überwiesen.

Der Ausschuß für Wirtschaft hat die Vorlage am 18. Oktober 1989 beraten und mit Mehrheit gegen die Fraktion der SPD bei Enthaltung der Fraktion DIE GRÜNEN empfohlen, die Bundesregierung aufzufordern, bei ihren Verhandlungen in Brüssel an der bisher vertretenen Position festzuhalten.

Bei der Vorlage geht es um folgendes:

Die Werbung für Tabakerzeugnisse in Zeitungen, Zeitschriften und anderen gedruckten Publikationen ist in den Mitgliedstaaten der EG unterschiedlich geregelt. Ein vollständiges Werbeverbot gilt in Italien und Portugal. Belgien verbietet die Werbung in Kinderzeitschriften, Irland in Zeitschriften, die sich überwiegend an Jugendliche unter 18 Jahren richten. In Luxemburg gilt ein Werbeverbot in Zeitungen und Zeitschriften für Minderjährige. Großbritannien untersagt die Darstellung von Helden für Jugendliche (Cowboys u. a.) und von Personen unter 25 Jahren. In Dänemark, Spanien, Niederlande und Großbritannien ist die Tabakwerbung in diesem Bereich entweder gesetzlich oder durch Abkommen zwischen der Wirtschaft und dem Gesundheitsministerium geregelt. In Belgien, Frankreich und Irland sind lediglich die Darstellung der Packung sowie bestimmte Tatsacheninformationen über die Marke gestattet, um jede irreführende Information oder Assoziation auszuschließen. In Belgien, Dänemark, Bundesrepublik Deutschland, Irland, Niederlande und Großbritannien muß die Tabakwerbung die vorgeschriebenen Warnhinweise enthalten, die auch auf den Packungen zu finden sind. In Irland gilt hierfür eine Mindestgröße von 15 vom Hundert, in Großbritannien von 17,5 vom Hundert der Werbefläche. In Irland kann sich das Gesundheitsministerium dem Verkauf ausländischer Presseerzeugnisse, die den irischen Bestimmungen nicht entsprechen, entgegenstellen. Diese unterschiedliche Rechtslage in den Mitgliedstaaten soll durch den Kommissionsvorschlag teilweise harmonisiert werden, nachdem bereits für die Werbung in Rundfunk und Fernsehen ein Kommissionsvorschlag vorgelegt worden ist. Die Kommission sieht in dem Vorschlag ein Instrument zum Abbau von Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen. Da nach ihrer Auffassung zur Zeit nicht möglich ist, die Werbung für Tabakerzeugnisse durch Presse und Plakate „schlicht und einfach zu verbieten", legt sie einen Richtlinienvorschlag in Anlehnung an die irischen Regelungen zur Teilharmonisierung vor. Sie geht dabei von dem europäischen Aktionsprogramm zur Krebsbekämpfung aus, in dessen Rahmen der Kampf gegen den Tabakkonsum als ein Mittel zur Verringerung der Krebserkrankungen angesehen wird. Werbeanzeigen und Plakate sollen danach eine Warnung bezüglich der gesundheitlichen Gefahren des Tabakkonsums enthalten. Diese Warnungen sollen denen entsprechen, die bereits in den Richtlinienvorschlägen zur Etikettierung von Tabakerzeugnissen vorgesehen sind. Alle indirekten Formen der Werbung, die das Tabakerzeugnis zwar nicht unmittelbar erwähnen, aber dennoch den Versuch unternehmen, durch die Verwendung von Markenzeichen, Symbolen und anderen Kennzeichen von Tabakerzeugnissen für solche zu werben, sollen verboten werden. Die möglichen Warnungen sind im einzelnen in einem Anhang zum Richtlinienvorschlag aufgeführt. Presseerzeugnisse, die sich überwiegend an Jugendliche richten, sollen keine Tabakwerbung enthalten dürfen.

Bei den Beratungen im federführenden Ausschuß am 17. November und am 6. Dezember 1989 waren die Stellungnahmen der Koalitionsfraktionen und der Oppositionsfraktionen kontrovers. Während die Oppositionsfraktionen die Zielsetzung des Vorschlags und die Auffassung der EG-Kommission uneingeschränkt teilten, sprachen sich die Koalitionsfraktionen in Anlehnung an die Stellungnahme des Bundesrats vom 20. Oktober 1989 (BR-Drucksache 243/89 — Beschluß) nachdrücklich gegen den Kommissionsvorschlag aus. Sie hielten ihn für überflüssig und sahen die Gefahr des Eingriffs in die Grundrechte der Tabakwarenhersteller und der Werbewirtschaft nach Artikel 5 und 12 des Grundgesetzes (Informationsfreiheit und Gewerbefreiheit). Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei bei dem Richtlinienvorschlag nicht gewahrt und es sollte grundsätzlich keinen gemeinschaftsrechtlichen Regelungen zugestimmt werden, die zu Eingriffen in Grundrechte führen, die nach dem Grundgesetz nicht zulässig seien. Die Auffassung der Ausschußmehrheit hat in der Beschlußempfehlung ihren Niederschlag gefunden.

Namens des Ausschusses für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, bitte ich den Deutschen Bundestag, den Kommissionsvorschlag nach Maßgabe der Beschlußempfehlung ablehnend zur Kenntnis zu nehmen.

Bonn, den 13. Dezember 1989

Frau Adler

Berichterstatterin

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon 02 28/36 35 51, Telefax 02 28/36 12 75
ISSN 0722-8333